

印度尼西亚关税政策的新调整

闫 森

近年来,随着经济全球化与贸易自由化进程的加快,印尼作为一个发展中大国也加快了经济开放的步伐,积极调整和完善本国关税政策,使得关税水平和结构都发生了较大改变。虽然目前的改革还存在一些问题,但其关税政策仍然在促进国内经济发展和保护国内产业中发挥了重要的作用。

一、印尼关税政策的演进

20 世纪 70 年代末,凭借丰富的油气资源,利用 70 年代油价上涨的良机,印尼政府开始推行“重点开发油气资源”的战略以带动整个国民经济的发展,意图通过各种贸易保护政策,尤其是关税政策来推进一批“进口替代工业”的建立。这一战略的执行使得印尼进口商品结构中消费品所占的比重逐步下降,而工业发展所需要的原材料和资本货物所占的比重大大上升。70 年代初期印尼的关税保护主要用于制造业,广泛涵盖了耐用消费品和纺织工业品。自 70 年代后半期起,在石油涨价的支持下,为使工业制品能逐步取代农矿等初级产品的出口,贸易部门开始大力支持诸如水泥、化肥、合成纤维、钢铁等“上游”产业的发展,进一步加强对国内产品的保护和对进口的限制,关税水平再次大幅提高。

进入 80 年代以后,随着石油产品出口创汇的减少,印尼政府逐渐认识到内向型经济发展战略的危险,并于 80 年代中期对贸易体制和工业政策进行了改革,实施较为开放的发展模式。1985 年 3 月,印尼关税制度采取合理化措施:最高关税从 225 % 下调到 60 %,绝大多数的税率调整到 5 % 到 35 % 之间,关税等级的数量也由 25 个减少到 11 个;1986 年和 1987 年初的再次调整使得印尼政府取消或放宽了约占总进口 37 % 的商品的进口限制,1 200 种进口商品中的半数几乎消除了非关税壁垒,此举大大减少了企业的进口成本,贸易保护体制由依赖非关税壁垒调整到以关税为基础。

90 年代这种自由化的趋势在印尼得到进一步的加强。80 年代中期以来印尼政府的外贸政策调整大多数是沿着一年一个“一揽子”的思路,通过减少进口管制来进行,这些协议的达成使得贸易壁垒保护的商品份额由 1986 年的 41 % 降到 1992 年的 22 %,其中制造业的开放幅度最大,受保护的产品范围已由 1986 年的 68 % 降到 1992 年的 31 %,但农产品的关税削减并不明显,而且农业、农用工业、造纸、工程技术(包括钢铁、汽车)等部门还一直受到非关税壁垒的保护。整体来看,与已经全面实现贸易自由化的邻国相比,印尼贸易保护程度

仍是比较高的，且关税体系十分复杂，进一步改善的余地还很大。但是谨慎而充分的宏观经济政策配合以贸易和投资政策的深度自由化，极大的促进了印尼经济由高关税及非关税壁垒保护下的内向型经济向出口导向型经济的转变。

二、近年来印尼关税政策的新调整

印尼于 1989 年 1 月 1 日以海关合作理事会 HS 分类制度取代了 CCCN 分类目录，并根据其进口商品情况共设立 9 400 个税目。印尼海关对于任何渠道进入印尼的商品都实行统一税率，目前约占 90 % 以上的进口货物执行的都是最惠国优惠税率。同时，随着东盟自由贸易区等区域性合作机制的建立，印尼政府还在基础税率之上对于来自联盟内部其他成员的进口商品给予进一步的关税减税，实行更加优惠的关税。

（一）关税水平与结构的整体变化

1997 年东南亚金融危机以来，印尼政府在国际货币基金组织的督促下进行经济体制改革，对国内的宏观经济政策做了较大规模的调整，相应实施的一系列关税减让措施，带来了印尼整体关税水平的下降和整个关税结构的改变。1998 年印尼的简单平均最惠国实施税率为 9.34 %，1999 年为 8.64 %，2000 年为 7.27 %，2002 年降为 7.2 %。就关税结构来看，1998 年印尼所有征税商品中，有 5 214 种商品关税水平在 0—10 % 之间，所占比例为 72.30 %；1 784 种商品关税水平在 15—20 % 之间，所占比例为 24.74 %；133 种商品的关税水平在 25—30 % 之间，所占比例为 1.84 %；81 种商品的关税水平大于或等于 30 %，所占比例为 1.12 %。2000 年，在 708 种产品参与降税之后，整个关税构成再次改变，总共 7 293 个征税商品中，有 6 062 种商品的关税水平在 0—10 % 之间，所占比例为 83.12 %；1 114 种商品的关税水平在 15—20 % 之间，所占比例为 0.52 %；74 种商品的关税水平大于或等于 30 %，所占比例仅为 1.01 %。截至 2001 年 1 月，印度尼西亚所有征税商品中已有 60 % 以上关税水平维持在 0—5 % 之间。2002 年印尼政府又颁布新的税则分类，并于 2003 年 1 月开始实行。新规则将原来的征税项目由 7 212 种改为 7 540 种，其中 6 285 种商品的关税水平在 0—10 % 之间，约占所有征税商品的 83.85 %；1 128 种商品的税率在 15—20 % 之间，约占所有商品的 15.06 %；38 种商品的税率水平在 25—30 % 之间，约占所有商品的 0.51 %；74 种商品的关税水平大于 30 %，约占所有商品的 0.99 %。

到 2002 年，印尼几乎所有实施最惠国税率的货物关税都小于等于 10 %，这主要是印尼单边减让的结果，但是约束税率与实际最惠国税率之间依然存在的较大差距（平均差距达到 30.4 %）这导致了印尼的关税政策仍存在很大程度的不稳定性。同时在关税水平大规模降低的同时，还有一些产品仍然征收高关税，最高达到 170 %，这主要包括一些含酒精的饮料和交通设备，甚至其他一些产品的税率出现了上涨，主要涉及某些食品、饮料、烟草、木材和家具。在关税制度方面，印尼政府提高了关税政策的透明度，公开征税范围和标准，但在涉及一些敏感性商品例如大米、糖的时候，政府采取一些从量税来代替从价税，以达到对此类产品进行保护的目的。

（二）部门关税政策

在农业部门，印尼政府根据 1998 年国际货币基金组织的调整政策开始逐步减少各种贸易壁垒，废除已被证实对健康，环境和安全无害的农产品的进口许可证制度，尤其是对大

米。但是，印尼政府仍然采取一些非关税壁垒形式对农产品进行保护，例如 1999 和 2002 年印尼工贸部分别颁布的《糖进口制度法令》规定，糖的进口商必须是经认可的爪哇的糖生产企业；2003 年 3 月颁布的外贸司长令也规定多种农产品的进口需要经过特别进口许可，主要包括玉米、大米、大豆，固体蔗糖等。

在工业部门，印尼制造业的平均最惠国税率也有较大下调，但成衣和制鞋业等部门仍然保持了较高税率，分别达到 20 % 和 15 %；化学制品和交通设备的关税水平也维持 60 %—70 %，机动车辆的平均税率水平虽高达 80 %，但相比 1998 年之前的 200 % 已有了显著的下降；CKD（完全拆卸分装运输）商品的税率也由 65 % 降至 25 %—50 %。除此之外，这些行业的非关税壁垒，主要是特别许可证等措施也得到很大程度的削减。

作为印尼各个产业中比较敏感的汽车行业，政府也给予了特别的政策关注。1999 年 6 月 24 日，印尼政府宣布对它的国家汽车政策进行重大调整，其目的是利用市场力量建立起效率更高、更有竞争力的国内汽车工业。新政策的实施取消了现在废除的 1993 年和 1996 年“国家汽车”政策规定的国产化关税和税务减免的刺激，大大降低了所有汽车市场部门的关税，最高税率从 200 % 降低到 80 %，轿车的关税根据发动机的排量分为 35 %、40 % 和 50 % 几个档次，对轿车以外的所有汽车散件征收 25 % 的统一关税，国内组装汽车进口的轿车和面包车部件和零件也简化为 15 % 的统一税率。

（三）WTO 框架下的约束税率

经过 1998 年到 2002 年的关税削减之后，目前印尼所有征税项目的 93.2 % 都在《乌拉圭回合协议》和 1997 年《信息技术协议》下实行约束，其中包括了农产品的全部和制造业的 94.6 %，多数关税被约束在 40 % 以内，农产品约束税率在 9—210 % 之间，制造业在 0—150 % 之间，不受约束的产品主要涉及某些农产品、汽车、铁、钢和一些化工产品。另外根据世界贸易组织《农业协议》，印尼同意取消农产品的非关税壁垒，以关税取而代之，所以许多农产品有超过 40 % 的约束税率。到 2005 年，根据印尼在 WTO 中削减关税的承诺，其简单平均约束关税率将降至 37.6 %。

（四）印尼实施的各种区域内优惠关税

印尼的区域自由化进程主要局限于东盟自由贸易区内。为了克服危机带来的经济和社会困难，1998 年 12 月召开的第六次东盟首脑会议上决定东盟原有成员将自由贸易区的实现时间再提前一年至 2002 年，为实现这一目标，东盟各国列入 CEPT 清单的产品的关税削减进程又发生了新变化。从 2000 年 1 月 1 日起，印尼实施它根据《东盟自由贸易协定》做出的承诺，把东盟内当地含量大于或等于 65 % 的 7 176 种商品的关税降低到 5 % 或 5 % 以下。2000 年 6 月，印尼政府还把它 1996 年多阶段降低关税计划的下一个阶段付诸实施，降低了 22 个产品类型的 708 种关税。2001 年 1 月 11 日，又把 1 279 种产品关税降低 5 个百分点，其中 769 种关税降低到 10 % 或 10 % 以下，至此印尼列入 CEPT 降税清单中的产品占到所有税目的 98.7 %，暂时例外商品占 0.3 %，一般例外商品 0.9 %，敏感性商品仅占 0.1 %；2001 年末，印尼又有 4 种产品被排除出敏感性商品清单，CEPT 税率降至 4.6 %。2002 年，在印尼对 99 % 的征税产品降低关税后，平均实际税率已降至 4 %，此时印尼只剩 0.0015 % 种商品列入敏感性商品清单，主要涉及未加工的农业产品，其中大米（4 种）、糖（7 种）。作为 6 个东盟初始成员国之一，2003 年印尼致力于加快实现区域内成员共同有效特惠关税不超过 5 % 计划的实现。

作为 APEC 的成员国, 印尼在 2002 年宣布了个别行动方案, 继续坚持关税减让, 积极实现在 2003 年内实现区域内的关税税率降至 0—10 % 之间的目标。目前, 印尼仍没有签订任何双边贸易协定。

三、印尼关税仍然存在的问题

由以上分析可以看出, 随着经济开放程度的不断深化, 印尼的关税水平保持了不断下降的趋势, 2002 年印尼的平均最惠国税率已降至 7.2 %, 且纳入约束关税中的产品比例也达到 94.6 %。但是, 印尼的进口关税水平仍然是东盟内部和世界上较高的国家之一, 造成这一现象的原因主要体现在以下三个方面:

(一) 总体关税水平不断下降, 但是关税征收体系依然复杂, 关税制度仍不完善, 存在很大的隐性保护。在印尼, 除了目前所实施的法定最惠国税率外, 某些产品的进口还会被征收进口附加税和消费税等其他一些保护性关税, 整个关税结构极为复杂, 让进口商难以把握; 另一方面, 在关税制度的制定上, 印尼仍然保留了从量税的征收, 这一征税方式在某些商品上的应用直接影响了印尼关税的透明度, 掩盖了政府对某些产业的保护。

(二) 各产业之间自由化速度不平衡, 同一产业内部的产品由于加工程度的不同所征收的税率也存在较大差别。整体来看, 目前印尼的关税保护对象集中于以下两种情况: 一是以出口为目标的产品的进口, 主要体现于纺织品和电子产业; 二是终端用品的进口, 主要体现于成品汽车等交通设备。从部门角度看来, 虽然 1997 年之后, 农业部门实行了许多降税措施, 而且还取消了许多非关税壁垒的限制, 但是农业部门的自由化行动仍显缓慢, 整体仍维持了较高的关税水平。工业部门税率相差较大, 存在较大的关税升级, 许多初级产品的关税都已降为零, 但是制成品的关税则要高出很多; 在对某些建设所需的机械产品和生产资料提供关税优待的同时, 其他一些消费品的进口受到较大的限制。

(三) 关税政策的制定实施受到许多复杂因素的影响, 降低了其政策的稳定性和信誉度。金融危机过后, 国内保护主义势力开始抬头, 实力强大的经济利益集团开始敦促政府重新实施经济危机初期废除的一些自由化政策, 值得关注的包括一直由国家后勤局控制的大米和糖的经销问题。另外, 印尼的法律体系尚不健全, 缺乏透明和可以预见的政策管理环境, 政治腐败严重, 这些问题的存在造成法定关税和实际征收关税之间的差异, 不仅影响了进口商的积极性, 而且歪曲了市场提供的信息, 导致国家无法根据变化了的情况适时的调整进口政策。

注 释:

吴家煌, 《世界主要国家关税政策与措施》, 法律出版社。

<http://www.wto.org/english/tratop-e/tpr-e/tp216-e.htm>

<http://www.wto.org/english/tratop-e/tpr-e/tp216-e.htm>

<http://www.aseansec.org/14261.htm>

(作者单位: 厦门大学南洋研究院研究生)

(责任编辑: 王士录)